

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Naturvårdsverket

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om deponering av brännbart avfall och organiskt avfall

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget till reviderad föreskrift om deponering av organiskt avfall och brännbart avfall innehåller följande delar:

- Borttagande av möjligheten att söka dispens för deponering av organiskt avfall och brännbart avfall på grund av kapacitetsbrist
- Förtydligande och precisering av dispensid för deponering av vattenverksslam
- Uppdatering av hänvisningar till uppdaterad lagsstiftning och uppdaterade standarder.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det uppges att EU-kommissionen i december 2015 presenterade ett paket om cirkulär ekonomi som innehöll förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet (det så kallade avfallspaketet). Det reviderade direktiven anges ha trätt i kraft den 4 juli 2018. Flera av ändringarna i avfallsdirektivet uppges ha genomförts under år 2020.

Förslagsställaren anger också att, enligt avfallshierarkin (15 kap. 10 § miljöbalken och 2 kap. 5 § miljöbalken), ska avfall först och främst förebyggas. Om avfall ändå uppstår anges det ska behandlas på det sätt som bäst skyddar människors hälsa och miljön. Avfall som uppstår anges i första hand ska förberedas för återanvändning och i andra hand materialåtervinnas om det är lämpligare. Målet för avfallslagstiftningen uppges därmed gå från avfallshantering till resurshushållning med ett uttalat syfte att skapa ett kretsloppssamhälle där deponering av avfall överges till förmån för material- och energiåtervinning. Det uppges innebära att avfall som lämpar sig för materialåtervinning, energiåtervinning eller annan återvinning inte ska deponeras. Deponering anges endast ska väljas om det ger det bästa resultatet för miljön enligt avfallshierarkin.

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:4) anges ha ändrats 2020 med anledning av ändringarna i avfallsdirektivet enligt ändringsföreskrifter NFS 2020:33. Flera av bestämmelserna i grundföreskrifterna (6–10 §§) anges handla om förutsättningarna för sortering av brännbart avfall. Ändringarna uppges i korthet innebära att bestämmelserna i föreskrifterna om sortering av brännbart avfall har utgått och att det inte finns några undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Bestämmelserna i grundföreskrifterna som är kopplade till förordningen (2001:512) om deponering av avfall, härefter deponeringsförordningen, anges dock inte ha ändrats.

Justering och ändring av dessa anges nu genomföras genom att nya grundföreskrifter tas fram. I de nya grundföreskrifterna lyfts de inledande bestämmelser från NFS 2020:3 in utan ändring i sak. Samtidigt upphävs grundföreskrifterna NFS 2004:4 och de tillhörande allmänna råden.

Det anges att bestämmelserna i ändringsföreskrifterna konsekvensutreddes och remitterades under 2019 och att eftersom inga ändringar görs i sak avseende dessa omfattas de inte av remitterad konsekvensutredning.

Vidare anges att nu gällande föreskrifter (NFS 2004:4) och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall i sin nu gällande lydelse innefattar undantag från deponeringsförbud och förutsättningar för när länsstyrelsen får meddela dispens från förbuden i det enskilda fallet. Det uppges enligt föreskrifterna finnas möjlighet att deponera utsorterat brännbart och organiskt avfall både med hjälp av undantag och dispenser. Det anges att det inte alltid varit tydligt vilket av de båda alternativen som ska väljas och deponeringen av vissa avfallsslag anges ibland hanteras genom undantag och på andra ställen genom dispens. Detta uppges skapa en onödig otydlighet.

Förslagsställaren uppger också att det idag kan ifrågasättas om det finns behov av så många möjligheter för undantag och dispenser. Avfallsregelverket uppges styra mot resurshushållning och ett kretsloppssamhälle, vilket anges innebära att ny och bättre teknik utvecklas samt blir tillgänglig för att uppnå detta syfte. Detta uppges i sin tur innebära att mindre avfall kommer att deponeras.

Vidare anges att det, under genomgången av grundföreskrifterna 2020, prioriterades ändringar som var nödvändiga för genomförandet av avfallspaketet och endast redaktionella ändringar föreslogs i delarna som hör samman med förbuden mot att deponera brännbart avfall och organiskt avfall. Detta uppges ha medfört att det i föreskrifterna finns hänvisningar till bestämmelser i den upphävda avfallsförordningen (2011:927), vilket behöver justeras. Det uppges också finnas hänvisningar till standarder som upphävts och ersatts av nya, vilket behöver ändras.

Slutligen uppges att Naturvårdsverket tagit emot en hemställan från Svenskt Vatten gällande behov av undantag från förbudet i 8 § 7 deponeringsförordningen för monodeponering av vattenverksslam, dvs. slam från klarning av dricksvatten.

Naturvårdsverket avser upphäva de allmänna råden i samband med upphävande av föreskrifterna och framtagande av nya grundföreskrifter.

Regelrådet gör följande bedömning. Genomgången av förslaget bakgrund och syfte hade kunnat göras tydligare genom att begränsa redovisningen till endast väsentlig information.

Trots ovan finner Regelrådet redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Att behålla gällande föreskrifter NFS 2004:4 med allmänna råd och ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 anger förslagsställaren skulle innebära att föreskrifterna innehåller begreppet hushållsavfall som inte längre används inom avfallsagstiftningen, hänvisningar till den upphävda avfallsförordningen (2011:927) samt äldre standarder som har ersatts av nya. Detta uppges skulle innebära att föreskrifterna i de delar som strider mot avfallsförordningen inte kan tillämpas.

Det uppges också innebära att ingen justering görs av de dispensmöjligheter som finns idag och att förenklingar som har efterfrågats inte kommer till stånd. Nollalternativet anges även innebära att osäkerheten kring dispensernas längd för slam från vattenverken fortsatt skulle kvarstå och ingen hänsyn skulle tas till framtida befolkningsökning samt ökat behov av dricksvatten. Riskerna med detta uppges vara fortsatta otydligheter och att incitament för utveckling av ny teknik och återvinningsmetoder som leder till en cirkulär ekonomi och ett hållbart samhälle avseende vissa avfallslag inte ökar.

Vad som i remissen kallas "alternativ 2" (s. 7 och 29) beskrivs som att nya grundföreskrifter träder i kraft samtidigt som NFS 2004:3 och de allmänna råden upphävs. Ändringsföreskrifterna NFS 2020:3 upphävs också som en konsekvens av detta. Framtagandet av nya grundföreskrifter uppges innebära att de uppdateras mot gällande regelverk och standarder och konsekvenserna av förslagen i stort uppges vara att reglerna och systemet blir enklare och tydligare för alla aktörer samt att incitamenten för verksamheter att hitta andra återvinningsmöjligheter som bättre överensstämmer med avfallshierarkin ökar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det verkar inte vara någon skillnad mellan huvudalternativet, det vill säga det förslag som presenteras i remissen, och vad som kallas "alternativ 2" i konsekvensutredningen. Detta borde ha skrivits ut tydligare. Av detta följer att förslagsställaren endast presenterar ett resonemang kring konsekvenser av om ingen reglering kommer till stånd och inte presenterar några andra alternativ än det som föreslås. Detta medför att konsekvensutredningen inte är tillräckligt tydlig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att Naturvårdsverket anser att upphävandet av nu gällande grundföreskrifter och ändringsföreskrifter samt upprättande av nya grundföreskrifter ligger i linje med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen eller överensstämmelse med EU-rätten.

Det anges också att föreskrifterna innehåller bestämmelser som har hänvisningar till EU-standarder som innebär att de ska anmälas enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

Regelrådet gör följande bedömning. Under "5.2. Genomgång av förslaget" (s. 8ff) går förslagsställaren igenom förslagets krav och anger där bland annat hur kraven relaterar till EU-rätten. Denna genomgång är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt Naturvårdsverkets bedömning behövs viss tid för anpassning till de bestämmelser som föreslås. För att möjliggöra anpassning till de nya bestämmelserna föreslås de nya föreskrifterna träda i kraft tidigast tre månader efter att de beslutats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att föreskrifterna bedöms träda i kraft tidigast tre månader efter att de beslutats.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det uppges att de som i första hand berörs av förslagen är verksamhetsutövare, länsstyrelser och tillsynsmyndigheter. Förslagsställaren anger att verksamhetsutövare i första hand avser aktörer som tar emot avfall för deponering. Övriga verksamhetsutövare som hanterar avfall, som t.ex. avfallsförbränningsanläggningar, anges inte väntas påverkas i praktiken eftersom det avfall som deponeras med dispenser inte utgör några större mängder.

Det uppges också att aktörer som producerar avfall och använder undantagen (i 12 §), till exempel pappersmassaindustrin, inte kommer att beröras av ändringarna.

Det anges också att det enligt Naturvårdsverkets uppfattning endast finns en producent av dricksvatten som har behov av regelbunden deponering av vattenverksslam.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte tillräckligt tydliga vilka det är som påverkas av förslaget. Om företag återfinns inom vad som i förslaget kallas *verksamhetsutövare*, vilket Regelrådet inte håller för omöjligt, skulle information om denna grupp behöva skrivas ut. Hur många företag handlar det om? Hur stora är dessa företag? Inte heller branschen kan anses ha beskrivits tillräckligt väl.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges att förslaget innebär att 15–19 §§ tas bort, vilket uppges innebära att det endast kommer att finnas en bestämmelse som gäller vid ansökan om dispenser. Det uppges därmed bli enklare och mer renodlat för verksamhetsutövarna att söka dispens. Det anges bli tydligt att dispens endast ges om det föreligger särskilda skäl och att dispenstiden är ett år.

Det anges också att eftersom dispens på grund av särskilda skäl blir det enda alternativet, om avfallet inte kan deponeras med stöd av de kvarvarande undantagen, kommer det att

finnas ett vägledningsbehov gentemot verksamhetsutövaren avseende vad som kan anses utgöra särskilda skäl

Förslagsställaren anger att berörda aktörers administrativa börda anses minska eftersom de inte längre behöver redogöra för bl.a. uppskattad kapacitet inom och utanför det egna länet eller redovisa vidtagna åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser m.m. i ansökan. Detta anges också innebära en motsvarande minskning av administrativa kostnader och resursåtgång. Även om verksamhetsutövaren kommer att behöva redogöra för särskilda skäl bör det, enligt förslagsställaren, kräva mindre administration och därmed kostnader för verksamheter. Att dispens pga. särskilda skäl kommer att ges för ett år åt gången anses inte ändra den administrativa bördan då dispenser på ett år redan används i många fall.

Att möjligheten till undantag med stöd av 13 § tas bort uppges komma att innebära ett förtydligande och en förenkling av regelverket. Om det finns behov av att deponera utsorterat brännbart eller organiskt avfall efter behandling pga. att avfallet inte bör återvinnas eller bortskaffas på annat sätt än genom deponering uppges det antingen kunna ske med stöd av övriga undantagsmöjligheter eller med stöd av dispens pga. särskilda skäl. Om dispens söks då får ny ansökan lämnas in efter ett år. Detta anges visserligen kunna innebära ökad administration för verksamheter med motsvarande kostnader, men detta uppges vägas upp av en större tydlighet och att det skapas incitament för att löpande arbeta för en ökad återvinning. Att 13 § tas bort uppges också innebära att samråd inte behöver genomföras, vilket förslagsställaren anger bör leda till minskad handläggningstid, administration och därmed resursbehov

Eftersom verksamheter som producerar vattenverksslam enligt förslaget får en särskild dispens på minst fem år, så minskar den administrativa bördan och kostnaderna med att söka årliga dispenser, enligt förslagsställarens redogörelse. Den föreslagna tidsgränsen anses vidare tillförsäkra en långsiktighet som branschen eftersträvar, vilket uppges kunna ses som en positiv ekonomisk aspekt för verksamheterna. Därtill uppges det inte hämma incitamenten att försöka hitta avsättnings- eller återvinningsmöjligheter för vattenverksslam.

Uppdateringen av vilka standarder som ska användas för olika analyser uppges också innebära ett tydliggörande för laboratorier, vilket kan leda till minskad tidsåtgång och därmed medför en positiv ekonomisk aspekt

Slutligen anges att tillsynen inte bedöms beröras av ändringarna i någon större omfattning.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån den redovisning som finns verkar det sannolikt att eventuella administrativa kostnader förknippade med förslaget blir begränsade. Förslaget skulle också kunna medföra marginellt minskade kostnader. Redovisningen i denna del är dock inte tillräckligt tydlig för att Regelrådet ska kunna sluta sig till om denna uppfattning är korrekt. För en godtagbar bedömning i denna del hade det behövts åtminstone en begränsad kvantifiering av förslagets effekter, för att på så vis förmedla vilka kostnadsmissiga effekter förslaget kan väntas föra med sig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det uppges att Naturvårdsverket bedömer att konkurrensförhållandena för berörda företag inte påverkas av förslaget i och med att möjligheten att söka dispens eller nyttja undantag är

tillgängliga för alla. Det anges också att bedömningen om dispens ska ges eller inte alltid görs i det enskilda fallet.

Förslagsställaren anger dock att deponeringen av avloppsslam minskat men att fördelningen över landet inte är jämn då 3-4 län står för den största delen av de deponerade mängderna.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom konsekvensutredningen saknar redogörelse av vilka företag som påverkas av förslaget går det inte att utesluta att vissa företag kan väntas påverka hårdare än andra, om de i dag nyttjar dispensmöjligheterna i större utsträckning.

Om angivelsen om att 3-4 län står för den största delen av de deponerade mängderna av avloppsslam borde också indikera att förslaget kommer att slå ojämnt i denna aspekt. Om det är företag som påverkas av detta, kommunala utförare eller någon annan aktör, kan Regelrådet dock inte utläsa. Av dessa anledningar är redovisningen i denna del inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det uppges att Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte leder till några negativa konsekvenser för jämställdhet, brottslighet, den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller den personliga integriteten. Förslaget anges heller inte antas påverka hushållens ekonomi.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens redogörelse av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen förslagets påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remisen anges att konsekvenserna av förslaget inte bedöms ha några effekter för små företag. Detta motiverar förslagsställaren genom att framhålla att det enbart är kommuner och anläggningar som tar emot avfall som har kunnat nyttja de bestämmelser som enligt förslaget tas bort eller ändras.

Regelrådet gör följande bedömning. Tillägget "...och anläggningar" skulle behöva förklaras eftersom det från förslaget inte framgår vilka som omfattas i denna omnämning. För att redovisningen i denna del skulle kunna godkännas hade den därför behövt föregås av en långt mer detaljerad redogörelse av vilka företag som påverkas av regleringen, alternativt att bedömningen i denna del motiverades genom att förtydliga vilka som påverkas och vilka som inte gör det.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Remissen innehåller förslag till reviderad föreskrift om deponering av organiskt avfall och brännbart avfall, vilket skulle innebära att möjligheten att söka dispens för deponering av

organiskt avfall och brännbart avfall på grund av kapacitetsbrist försvinner. Förslaget innehåller också en precisering av dispenstid för deponering av vattenverksslam och uppdateringar av hänvisningar till uppdaterad lagstiftning och standarder på området.

Regelrådet har gjort bedömningen att redovisningen varit tillräckligt tydlig avseende förslagets bakgrund och syfte och avseende vilka effekterna väntas bli om ingen reglering kommer till stånd. Redovisningen av hur förslaget överensstämmer med EU-rätten var tydlig och tillräcklig för en godtagbar bedömning. Redovisningen avseende särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bedöms också godtagbart redovisad. Det gör även redovisningen avseende förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Däremot gör Regelrådet bedömningen att redovisningen inte varit tillräckligt tydlig avseende förslagets alternativa lösningar. Redovisningen avseende tidpunkt för ikraftträdande, behov av speciella informationsinsatser, vilka företag som berörs utifrån antal, storlek och bransch samt förslagets påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet har också bedömts bristfällig. Likaledes bedöms redovisningen avseende förslagets konkurrenspåverkan och eventuell särskild hänsyn till små företag vid reglernas framtagning bristfällig. Detta hör i stor utsträckning samman med den bristfälliga redovisningen av vilka som påverkas av förslaget, vilket gör att det inte går att utläsa om dessa delaspekter varit nödvändiga att redovisa i större utsträckning än vad förslagsställaren gör.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 januari 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande